E/CONF.39/H/54
31 Oct.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : H.1 España

EL PLAN DE BADAJOZ

Por Enrique MARTIN MARTIN,
Jefe de la Secretaría del Plan, (I.N.I.)

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Véanse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidds por ia Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

La planificación regional

E L P L A N D E B A D A J O Z

Por Enrique Martín Martín. Jefe de la Secretaría del Plan. (I.N.I)

---

1) ANTECEDENTES Y RAZON DE SER DEL PLAN BADAJOZ

a) Del medio provincial

i) Economía fundamentalmente agraria, area cultivable no superior al 50% de la total provincial y el resto de arbolado y pastos, predominio de la gran propiedad y rendimientos unitarios bajos, en gran proporción, por la naturaleza del suelo y clima extremadamente caluroso y seco durante parte del año.

ii) Población excesiva para la estructura económica, paro estacional y subempleo, renta per cápita inferior a la media nacional, desigualdad en su distribución, falta del pequeño ahorro y reducida capitalización, aplicada en parte fuera de la provincia.

iii) Frente a los indicados factores deprimentes, posibilidad de aprovechar para el cultivo en regadío de sus Vegas, las aguas del río Guadiana que, con acusada irregularidad, discurrían por la provincia de E. a O. en pura pérdida. Tal cultivo, sobre tierras de adecuadas condiciones agrológicas y con amplia insolación, habría de permitir en una primera etapa multiplicar por 10 y diversificar la producción obtenida en secano y en el futuro, más amplias perspectivas de desarrollo.

b) Del Plan

i) Las previsiones de regulación del río Guadiana recogidas por primera vez en el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 y mantenidas y mejoradas en los que sucesivamente fueron formulándose, respondiendo a una política de riegos para la revalorización económica de la agricultura.

Tal política caracterizada por la creciente participación del Estado en la ejecución de las obras fundamentales, hasta asumirla en su totalidad, llevó consigo en lo orgánico y para su realización, a la creación en 1926 de las tituladas Confederaciones Hidrográficas en las distintas cuencas de los grandes ríos españoles, en el marco del Ministerio de Obras Públicas.

ii) La política de Colonización que completa el contenido económico de la de riego con un acentuado sentido social y que, definida en la ley de Grandes Zonas de 26 de Diciembre de 1939, se concreta decisivamente en la de Colonización y Distribución de Grandes Zonas Regables de 1949 y dá lugar, en lo orgánico, a la creación en 1939 del Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.), en el marco del Ministerio de Agricultura.

iii) El Plan General de Ordenación Económico Social de la provincia de Badajoz que, formulado en el ámbito provincial, respondiendo a directrices del Gobierno, suponía un estudio exhaustivo de sus ne

cesidades y posibilidades.

iv) El propio Plan que, basado en el anterior y formulado por una Comisión Técnica Interministerial nombrada al efecto, fué promulgado por Ley de 7 de Abril de 1952 con el título de Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación, expresivo de su contenido.

2- LA CONCEPCION Y PROPOSITO DEL PLAN

Responde al principio de economía de fuerzas, por dedicación de la mayor parte de los medios destinados al mismo a una sola acción principal, aplicada en una región natural, las Vegas del Guadiana, para su potenciación económica y reestructuración social de la población que en la misma habría de ser instalada, al amparo de la nueva riqueza creada en ella.

Tal acción principal es acompañada de otras complementarias que, extendiendo su ámbito de aplicación al resto de la provincia, tienen por finalidad facilitar su efecto expansivo.

Contribuyen a este resultado aquellas otras medidas que de carácter local o nacional, pero ya fuera del Plan, atienden a los problemas que no son exclusivos de la provincia, tales como desaparición del latifundio poco productivo, racionalización de cultivos, crédito agrícola, sanidad, vivienda, formación cultural y profesional ...

En síntesis, es propósito del Plan actuar como motor de arranque para el aprovechamiento de aquellas posibilidades cuya explotación aparece como más inmediata y absorber la mano de obra excedente en nuevos puestos de trabajo, creados desde el primer momento por la ejecución de las obras que lo integran y posterior y progresivamente, por la trnsformación agrícola e industrial que lleva consigo.

3- CONTENIDO DEL PLAN DE BADAJOZ

a) La ACCION PRINCIPAL dirigida y financiada por el Estado, que se reintegra directamente del 40% al 70 de su importe en plazos de 5 a 25 años según la naturaleza de las obras, comporta

i) La transformación en regadío de las Vegas del Guadiana en una extensión de 1.300 km/2, lo que lleva consigo

- la regulación del caudal del citado río y conducción y distribución de las aguas embalsadas hasta la unidad mínima de cultivo, (4,5 Has.) previamente abancalada en caso necesario.

- la red de caminos, desagües y encauzamientos para el saneamiento y explotación de las zonas trnsformadas, repoblada forestalmente en las no aptas para el cultivo.

Obras principales que comprende: conjunto regulador de 5 presas con capacidad total de embalse de 3.786 Hm/3 y caudal regulado de 1.500 anuales, 5.438 km. de canales y acequias, 91 de nuevas carreteras, 112 de caminos generales, 3.179 de servicios de la red de riegos y 2.487 de desagües.

ii) la redistribución de la propiedad en las zonas transformadas

- dejando en poder de sus antiguos propietarios aquellas que, en su caso, lo hubieran sido a su cargo con anterioridad a la iniciación de la actuación estatal, y siempre, una reserva de las nuevas transformadas proporcional al número de familiares y no superior a 125 Has.

- expropiando el exceso resultante que es parcelado en lotes familiares de 4 a 5 Has. entregados a nuevos cultivadores los colonos, o de 0,50 Has. como lote complementario, a los obreros agrícolas.

iii) la construcción de nuevos poblados en los que se entrega vi-

vienda adecuada a sus necesidades a los colonos y obreros agrícolas, y en los cuales se montan los servicios precisos para atender a las necesidades religiosas,educativas,sanitarias,cooperativas y sociales de las nuevas comunidades.

iv) el desarrollo integral de estas comunidades en cuanto que a los colonos,además de los bienes que le son entregados (tierra,vivien - das,ganados y aperos) se les tutela técnica,económica y profesional mente y se les inicia en actividades cooperativas,durante un período medio de 5 años,estimado como preciso para asegurar rentabilidad suficiente en sus explotaciones familiares.

v) la industrialización de la zona transformada,encomendada a la iniciativa privada y concebida como complemento necesario de la transformación agrícola, dentro de un concepto unitario de desarrollo con equilibrio de ambos sectores y buscando al propio tiempo con ella un efecto de tiro en un doble aspecto.

- al fomentar y seleccionar la producción agrícola,facilitando su comercialización previamente transformada o a través de la siemple conservación.
- al brindar a la iniciativa privada los incentivos que para inversiones productivas se derivan de la posible industrialización de los productos de los nuevos regadíos (hortícolas,ganaderos y fibras textiles).

El Estado,en este orden de actividades,deja la financiación a la iniciativa privada, a la que estimula y ordena,concediéndola determinados beneficios a través de concursos públicos promovidos para - autorizar las nuevas industrias que han de instalarse con ritmo acorde con el del proceso de transformación agrícola,evitando monopolios y al propio tiempo competencias que podrían ser perjudiciales para su desarrollo inicial,habida cuenta de su carácter naciente en una región carente prácticamente de tradición industrial.

El Plan prevé la posibilidad de suplir y complementar la iniciativa privada a través del Instituto Nacional de Industria (I.N.I.) cuando se trate de industrias trascendentes para el desarrollo agrario y aquella no actue o lo haga de manera insuficiente.

Esta intervención paraestatal lleva en sí la posibilidad de ser compartida por los propios agricultores,a los cuales,de otra parte, se les dá preferencia para la instalación de las industrias agrícolas a través de sus cooperativas,promovidas por el Instituto Nacional de Colonización en las nuevas comunidades y reguladas en su desarrollo por las normas generales,en el marco del campo sindical.

vi) otras actuaciones favorecedoras del desarrollo agrario de la zona transformada son

- continuar consideradas como de secano,a efectos de impuestos territoriales, y durante un plazo de 10 años,las nuevas zonas de regadío.
- la financiación que supone para los antiguos propietarios el importe de las tierras que le fueron expropiadas y la subvención del 40% que tanto a ellos como a los colonos se les hace sobre el reintegrable de las obras de mejoras.

Reactivo de signo contrario pero tendente al mismo fin de aumento de productividad, es la obligación de obtener en el cultivo de las nuevas zonas regables índices mínimos de rendimiento,so pena,en los antiguos propietarios de expropiación de las tierras que restaban en su poder,y en los colonos, de baja como tales.

En síntesis,esta acción principal se aplica en una región natu-

ral de extensión equivalente al 20% de la total provincial y representa una política económica y social autoritaria y al propio tiempo protectora de la iniciativa privada,en cuanto la promueve y defiende en la medida que contribuye al óptimo productivo y la sanciona o sustituye cuando va contra él o no actua.

Como fórmula de reforma agraria representa:transformación+distribución+industrialización+comercialización+ayuda general técnica y financiera.

b) LAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS incluídas en el Plan,respondiendo a su concepción, comportan

- la mejora de las comunicaciones que enlazan las nuevas zonas regables con los centros de consumo o de paso para otras regiones en su triple aspecto de carreteras,ferrocarriles y puertos.
- la industrialización de los recursos naturales de la provincia(cereales,lanas,cueros,mineros y forestales).
- la repoblación forestal en una extensión de 50.000 Has. de las cuales el 60% se ubica en las cuencas de los embalses reguladores.
- el aprovechamiento hidroeléctrico de dichos embalses y el tendido de la red de transporte y distribución de energía para adaptarse a la nueva ordenación productiva de la provincia y enlazar con la nacional.

4- LA ORGANIZACION Y MEDIOS DE EJECUCION PARA EL DESARROLLO DEL PLAN

La organización establecida se funda en el contenido del Plan y en la estructura administrativa del Estado,de acuerdo con las siguientes consideraciones

- el contenido del Plan comporta la ejecución de obras materialeso aplicación de medidas económicas y sociales establecidas con anterioridad al mismo
- la administración del Estado cuenta con líneas ejecutivas especializadas en la ejecución de aquellas obras y aplicación de dichas medidas,que,con foco impulsor y decisorio radicado en las Direcciones Generales de los Departamentos Ministeriales se extienden hasta las provincias,donde se situan las Jefaturas y Delegaciones ejecutivas.
- es conveniente evitar duplicaciones de actuación y aprovecharse de las garantías técnicas y normalización administrativa que son inherentes a las citadas líneas de actuación.

Hubo de tomarse asimismo en cuenta la conveniencia de dar entrada en el órgano directivo a la primera autoridad de la provincia, en cuanto que la ejerce por delegación sobre los servicios provinciales ejecutantes,y a la Diputación provincial como organismo que desarrolla en determinados aspectos una actuación complementaria de la del Estado,y por último,tomar en consideración los aspectos laborales del Plan,las funciones propias de la Organización Sindical y la prevista participación del I.N.I. y de la iniciativa privada.

Consecuencia de las anteriores premisas la solución orgánica para la realización del Plan se traduce en la utilización de los cauces normales de la Administración del Estado,reforzados en personal y medios, y articulados para su acción conjunta por los siguientes órganos específicos:

- en el más alto nivel y con funciones que se deducen de su mismo título,una Comisión Permanente de Dirección presidida por uno de sus miembros e integrada por los titulares de las Direcciones Generales afectadas por el Plan,de la de Trabajo,Delegado Nacional de

Sindicatos ,Gobernador y Presidente de la Diputación Provincial y - Gerente del I.N.I.

- con funciones asimismo que se deducen de su propio título,se constituyó en el seno de la citada Comisión un Comité de Coordinación y Gestión integrado por los titulares de las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas,Colonización e Industria en razón de su mayor participación y exigencia de más estrecho enlace en su actuación.

- como instrumento de trabajo de los citados órganos directivos se constituyó una Secretaría Gestora dependiente de la Presidencia del Gobierno a través del I.N.I. donde se encuadra orgánicamente.

Funciones principales de esta Secretaría Gestora son la preparación,en unión de los servicios ejecutantes,de los programas anuales de actuación,vigilancia de su desarrollo asegurando la coordinación en detalle de aquellos,información y difusión de los resultados obtenidos y en general preparar y llevar a cabo las decisiones de los órganos directivos.

De particular interés,por el tipo de organización adoptada,es la actuación de la Secretaría en orden al curso administrativo de los expedientes a que dá lugar el desarrollo del Plan, para evitar que los mismos pierdan el impulso inicial al pasar por oficinas del cauce normal, para las cuales el expediente de que se trata es uno de tantos que se somete a su despacho. Tal necesidad es atendida por enlace de la Secretaría con los distintos Departamentos Ministeriales.

En orden a las medidas financieras para el desarrollo del Plan es de señalar el hecho de que por la propia Ley aprobatoria del Plan se determinan los créditos que para cada uno de los años de ejecución del Plan,y por servicios, habían de ser consignados en los presupuestos generales del Estado, al propio tiempo que se preven posibles transferencias y aumentos por elevación de salarios.

5- LA COORDINACION ENTRE LOS DISTINTOS SECTORES EN LOS QUE SE ACTUA

Promovido con anticipación a que la situación económica española exigiese la formulación de un Plan nacional de desarrollo,y en consecuencia sin cuadrícula de tal carácter que lo condicionase,los problemas de coordinación del de Badajoz quedaban reducidos a los que se derivaban de su propio contenido,lo que lleva consigo que -

- la progresiva y paralela construcción de las obras de infraestructura asegurase la terminación simultánea de aquellas que contribuyen a un fin común.

- las nuevas instalaciones industriales entrasen en servicio acorde con el ritmo de puesta en riego de nuevas zonas.

- el cambio de sistema de cultivo,de secano en regadío,siguiese de modo inmediato a la terminación de las obras de infraestructura.

A la obtención de tales resultados contribuye

- el propio Plan,al fijar plazos de construcción de los grupos de obras y de establecimiento de las nuevas industrias.

- los Planes coordinados de obras que,redactados progresivamente - para las distintas zonas parciales en que se divide la total regable,concretan las fechas de presentación de proyectos,plazos de ejecución y puesta en marcha de las obras o servicios que les afectan.

- por último ,los programas anuales que concretan las obras e inversiones de cada año,así como las industrias que han de ser promo

vidas en el mismo,en función de la situación alcanzada al finalizar el anterior.

La vigilancia y enlace de la Secretaría Gestora con los escalones ejecutivos de los distintos servicios,hace posible,que en caso necesario,el Comité de Coordinación y Gestión adopte las medidas - de reajuste que se precisen para salvar posibles incidencias.

En lo que se refiere al último aspecto de la coordinación,cultivo en regadío de las zonas transformadas

-es asegurado,en la distribuída entre los colonos,por los Planes de explotación que anualmente formula el I.N.C. en los que se fija la ordenación productiva y medios precisos, y cuyo desarrollo es - llevado a cabo bajo la dirección técnica y administrativa de aquél.

- en la zona reservada a los antiguos propietarios,queda a la iniciativa de los mismos,habiéndose puesto de manifiesto que el período de inercia al cultivo en regadío es cada vez más reducido siendo cada vez más extensas las zonas en que aquél se inicia en la - primera campaña posible, y no rebasando generalmente el plazo de 2 años.

6- RESULTADOS PREVISTOS Y ALCANZADOS .CAUSAS DEL DESAJUSTE PRODUCIDO

i) Cuando va transcurrido el 66% del plazo fijado para la realización del Plan,ha sido alcanzado el 80% de las obras de regulación, el 45% de la de transformación en regadío y colonización de la superficie inicialmente prevista y aproximadamente el 70 u 80% de - las restantes acciones.

Ello supone un retraso en tiempo de 2 a 3 años,según las acciones, y tiene como causa principal la necesidad de contar con un plazo de puesta a punto de cuantos elementos intervienen en el desarrollo del Plan.

La práctica ha puesto de manifiesto que el frente de trabajo - abierto debe ser 3 veces superior al que supone los resultados que se desean alcanzar en cada año, si se ha de estar cubierto de incidencias previsibles y evitar esfuerzos extraordinarios,difíciles de mantener largo tiempo y que repercuten en el mayor coste y menor garantía de calidad.

Cuando el Plan fué aprobado en 1952,estaban en marcha algunas de las obras que habían de integrarle,pero con ritmo de ejecución inferior en 10 veces al que aquel exigiría. Hubo que reforzar en personal y medios los Servicios,redactar y tramitar gran número de proyectos, seleccionar empresas constructoras e incluso dar tiempo a que se formase el espíritu de equipo necesario entre los técnicos de las diversas especialidades llamados a colaborar.

Fúe a los 3 años de iniciación del Plan,cuando se pudo considerar alcanzada la situación óptima y si bien el mecanismo ya dispuesto,hubiese sido capaz de una aceleración susceptible de recuperar el retraso producido se estimó por el Gobierno aconsejable renunciar a tales posibilidades y mantener el ritmo normal,aplazando la terminación del Plan en los citados 3 años y prorrogándola en otros 2 para llevar a cabo la ampliación autorizada de la zona regable.

Influyó en tal decisión los resultados ya conseguidos,el volumen de los que anualmente hubieran debido de producirse para recuperar el retraso, superior a lo que un adecuado ritmo aconsejaba , la entrada en línea de otros planes análogos al de Badajoz y la limitación de inversiones que implicaba el plan de estabilización -

económica iniciado en 1958,compatible sin embargo con una progresión normal del Plan.

b) El proceso de industrialización se desarrolló acorde con el de - transformación agrícola en las nuevas zonas de regadío,si bien hubo de ser llamado el I.N.I. para complementar la iniciativa privada.

Por el contrario, en aquellas industrias que afectaban a la transformación de los recursos naturales de la provincia, la iniciativa privada no se sintió suficientemente estimulada para actuar y ello a pesar de que los beneficios concedidos eran los mismos que para - las industrias de las zonas de regadío.

Hay que ligar tal hecho con el de que en la mayor parte de las - industrias establecidas en el primer grupo,predominan capitales de otras regiones,donde por otra parte están ubicadas aquellas que llevan a cabo la transformación de los citados recursos naturales de la provincia.

7-8 y 9-EL PLAN DE BADAJOZ COMO ACCION DE OBJETIVO LIMITADO EN EL - MARCO REGIONAL Y AVANZADA DEL DESARROLLO NACIONAL,REPERCUSION DE TAL SITUACION EN LOS ORDENES ORGANICO Y DE PROCEDIMIENTO

Es de objetivo limitado en cuanto el Plan se traduce en una ordenación de inversiones estatales destinadas a modificar el medio agrario en una zona que rebasa escasamente el 10% de la superficie total provincial y en crear espectativas de rentabilidad capaces de atraer el capital privado para completar tal modificación,con un proceso de industrialización.

Ni abarca toda la provincia ni supone intervención en todos los aspectos que gravitan sobre su desarrollo económico y social, dejando aquellos que no son privativos de la misma a la regulación por medidas de ámbito nacional, en ocasiones aplicadas con especial intensidad sobre ella.

Desde otro punto de vista el Plan de Badajoz puede considerarse, con su anticipo en el tiempo al Nacional de desarrollo, como una - avanzada de éste y ello no solo porque al acelerar el progreso de la provincia acorta su distancia con otras más adelantadas económicamente sino también porque por su propio contenido alcanza resultados que inciden sobre objetivos del desarrollo nacional.

Es precisamente el grueso de tal avanzada lo que representa para el Plan de Badajoz el Nacional de desarrollo que, con su puesta en marcha, ha de completar los efectos logrados con el primero,y de - modo particular en lo que se refiere a una mayor participación de la iniciativa privada en beneficio de la problemática provincial.

Esta interdependencia entre desarrollo regional y nacional,se ha traducido en que cuando llegado el momento fueron promoviéndose nuevos planes de naturaleza análoga al de Badajoz y para su articulación hubieron de actuar órganos de planificación de ámbito nacional, creados con posterioridad al Plan de Badajoz, éste, aun conservando su propia personalidad, ha sido sometico a la intervención de los - citados órganos, encajándolo así en el marco que inicialmente le - faltaba.

1110 S - Nov.1962 - 600